



公共部門における 作戦ロジック・モデル活用法

北大路 信郷

1. はじめに

近年、公共部門におけるマネジメントや評価の議論のなかでロジック・モデルが広く活用されるようになってきた。政府、自治体、NPOなどの非営利組織だけでなく、公共的活動を支援するファンドや民間企業のCSRについても、ロジック・モデルを使ってマネジメントや評価が行われるようになってきている。その一方で、ロジック・モデルの活用目的の違いから、ロジック・モデルの作成法にも違いがあることについて理解が共有できていないため、活用目的に適さない形式でロジック・モデルを作成している例が散見される。

大西と日置は、ロジック・モデルの各種タイプについて、歴史的なレビューを加えつつ総合的に整理していて¹⁾、ロジック・モデルにも多くのバリエーションがあることがわかるが、近年特に日本でよく見られるようになったのは、社会的インパクト評価に使われるロジック・モデルである。本稿のねらいは、表題にあるとおり、公共部門において作戦マネジメントを行うための「作戦ロジック・モデル」について、その作成法と活用法を示すことにあるが、最近よく出

¹⁾大西淳也、日置瞬「ロジック・モデルについての論点の整理」PRI Discussion Paper Series (No.16A-08) 2016年5月 https://www.mof.go.jp/pri/research/discussion_paper/ron280.pdf

会うのが社会的インパクト評価のためのロジック・モデルを使って作戦マネジメントを試みるという失敗である。

いずれもロジック・モデルという言葉を使っているが、その構造、作成法、活用目的が大きく異なるため、両者の違いは明確に整理する必要がある。本稿では便宜的に社会的インパクト評価に用いるロジック・モデルをタイプ（Ａ）、作戦マネジメントに用いるロジック・モデルをタイプ（Ｂ）と呼び、両者の違いを整理したうえで、タイプ（Ｂ）の作成と活用について論じたい。２つのタイプを簡単に対比させると次のようになる。

- ・タイプ（Ａ）社会的インパクト評価に使われるロジック・モデル
＝特定の事業や活動がどのようなアウトカムに貢献するかを記述したもの
- ・タイプ（Ｂ）作戦マネジメントに使われるロジック・モデル
＝特定のアウトカムに貢献すると考えられる作戦活動の体系を記述したものの

タイプ（Ａ）では、「特定の事業や活動」に焦点が当てられ、その後得られる成果、特に事業や活動の結果期待される好ましい変化、すなわち「アウトカム」がロジカルに示される。これに対しタイプ（Ｂ）では、「特定のアウトカム」に焦点が当てられ、このアウトカムの実現のための「作戦活動の体系」がロジカルに組み立てられていることが示される。後述するように、タイプ（Ｂ）の作戦ロジック・モデルを作成する場合にも、実際の手順としては活動の体系化の作業から始めることが多いが、重要なのは「特定のアウトカム」を実現するという目的であって、活動は作戦目的であるアウトカムのために柔軟に修正変更すべきもの、と考えるのが作戦マネジメントの基本である。

タイプ（Ｂ）のロジック・モデルの活用のねらいは、「優れた作戦を上手に遂行することによって、大きな成果を生むための作戦マネジメントを行うこと」にある。これらは多種多様なアウトカムを追求する公共的機関や非営利組織のマネジメントの質向上、つまり品質経営のために使われるロジック・モデルである。

同じロジック・モデルという言葉が使われているが、社会的インパクトの明示と評価という目的のために作られるタイプ（Ａ）と、品質経営のために作られるタイプ（Ｂ）では構造、作成、活用法に相当な違いがある。この違いを明確に意識せずにロジック・モデルを作ろうとすれば、混乱が起こるのは当然である。以下では、はじめにタイプ（Ａ）の概要と特徴をまとめ、タイプ（Ｂ）がどのような違いを持つのかを示し、最後にタイプ（Ｂ）のロジック・モデルによる作戦マネジメントの方法について解説する。

2. タイプ（Ａ）：社会的インパクト評価のためのロジック・モデル

タイプ（Ａ）のロジック・モデルは社会的インパクト評価のためだけに作成されるものではないが、実際に現在多く見られるロジック・モデルにはタイプ（Ａ）のものが多くある。このタイプ（Ａ）のロジック・モデルがよく見られるようになったのは、おそらくロジック・モデル作成の手引きとして、G8社会的インパクト投資国内諮問委員会の社会的インパクト評価ワーキンググループが示した「社会的インパクト評価ツールセット」の「実践マニュアル」と「分野別ツールセット」（2016年6月14日）が極めて簡単にウェブ上で参照できるためではないと思われる²⁾。またこの手引きの他にも、タイプ（Ａ）のロジック・モデルを紹介している資料がウェブ検索で入手できるため、タイプ（Ａ）がロジック・モデルの標準的な形であると理解して、ロジック・モデル作成に取り組む人達が多くなっているものと思われる。

この「社会的インパクト評価ツールセット」の「実践マニュアル」では、社会的インパクト評価を次のように説明している。

社会的インパクト評価とは、事業や活動の短期・長期の変化を含めた結果から生じた「社会的・環境的な変化、便益、学び、その他効果」を定量的・

²⁾ G8社会的インパクト投資国内諮問委員会、社会的インパクト評価ワーキンググループ「社会的インパクト評価ツールセット」<http://impactinvestment.jp/2016/06/tool.html>

定性的に把握し、事業や活動について価値判断を加えることです。

この説明の中の「社会的・環境的な変化、便益、学び、その他効果」というのは、「アウトカム」を指すものと思われるので、この「実践マニュアル」と「分野別ツールセット」の中で紹介されているロジック・モデルは、アウトカムを定量的・定性的に把握するためのツールを構成するものと理解できる。

「実践マニュアル」によると、社会的インパクト評価には次のような意義があるという。

社会的課題の解決に取り組む事業や活動は、社会的な価値を「見える化」し、民間の資源を呼び込むことで、その事業や活動が成長できる環境を整える必要があります。(中略)社会的な価値の「見える化」に最も有効な方法が、社会的インパクト評価です。

この説明でわかるとおり、社会的インパクト評価は事業や活動がいかに社会的な価値を持っているかを訴え、民間資金などの資源を獲得することが大きなねらいになっている。社会的インパクト評価に使われるタイプ(A)のロジック・モデルを使う場合には、この「社会的価値の訴求」という目的がロジック・モデルの作り方にも反映されていることを十分認識すべきである。

図1は、社会的インパクト評価のために作成されたロジック・モデルの例である。これは実際に社会的インパクト評価に取り組むために、2016年度に内閣府が行った研究会「社会的インパクト評価の実践による人材育成・組織運営力強化調査」の中で作られたもので、認定NPO法人Switch(スイッチ)による活動のうち、被災地における若者就労支援を行っている石巻NOTEの事業について、社会的インパクトの定量的・定性的把握を試みたものである。認定NPO法人Switch(スイッチ)はこの事業について極めて詳細なデータをもち、データに基づいて事業のアウトカムの定性的な評価や便益の金銭換算を試みている。筆者も参加したこの研究会では、石巻NOTEと並んでNPO法人マドレボニータによる産後ケア事業や株式会社K2インターナショナルジャパンによる若者自立就労支援事業を取り上げ、それぞれの事業について社会的インパクト

公共部門における作戦ロジック・モデル活用法

『社会的企業』が
直接コントロールできる部分
(事業)

『社会・環境』の変化(社会的インパクト)

誰が? どう変化する?

時間の流れ

初期	中期	長期
引きこもり解消 若1.1.Switchの存在認知 ↓ 若1.2.Switchへの信頼感・再訪意欲醸成 ↓ 若1.3.プログラム等継続的参加	自己肯定感向上・就労意欲醸成 ↓ 若2.1.生活リズム確立 ↓ 若2.2.就労準備	就労決定 ↓ 若3.1.求人情報検索スキル ↓ 若3.2.適職診断力 ↓ 若3.3.進路決定力
若2.1.生活リズム確立 ↓ 若2.2.就労準備	若3.1.求人情報検索スキル ↓ 若3.2.適職診断力 ↓ 若3.3.進路決定力	若4.1.企業人との信頼関係 ↓ 若4.2.一人前の企業人としての実績 ↓ 若4.3.自分と類似環境にある後進を育成
若4.1.企業人との信頼関係 ↓ 若4.2.一人前の企業人としての実績 ↓ 若4.3.自分と類似環境にある後進を育成	若5.1.地域の担い手たる多くの若者の存在を理解 ↓ 若5.2.ダイバーシティマネジメントのノウハウや職場風土の醸成	若5.3.若年者を戦力として育てられる企業に ↓ 若5.4.若年者の育成を通じて自らも育つ企業に ↓ 若5.5.地域人材育成・地域企業発展

共生社会の構築
(行政・財源確保)
(行政・財源確保)

57

評価を試みている。

社会的インパクト評価では、タイプ（A）のロジック・モデルを作成し、事業活動がどのような社会的インパクトを持つかを記述したインパクト・マップを作成したうえで、具体的なデータを使ってインパクトの便益を算出するという手順をとるが、これらの詳細は上記「社会的インパクト評価ツールセット」などを参照されたい。ここでは、後述する作戦マネジメントのために作成するタイプ（B）のロジック・モデルとの比較のために、社会的インパクト評価の際に作成するタイプ（A）のロジック・モデルが持つ2つの特徴に注目しておく。

（1）受益者の特定

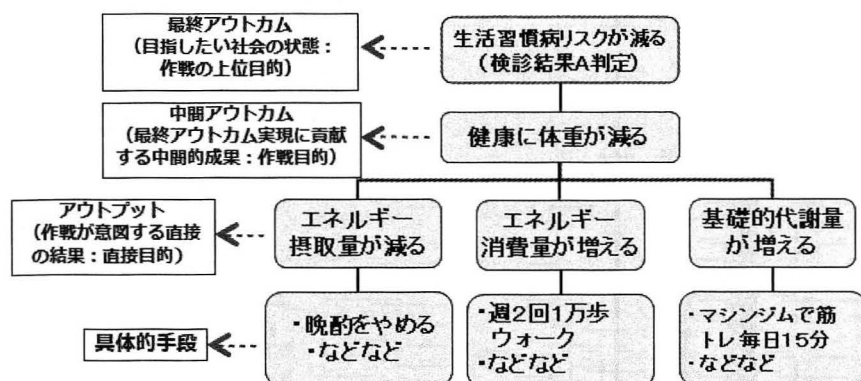
事業や活動の便益を把握するためには、どこで便益が発生するのかを明確にする必要がある。そのため、タイプ（A）のロジック・モデルでは受益者に関する情報を含めることが重要になる。図1では、ステークホルダーとして、「15-39歳の就労に課題を抱えた若年無業者」と「被災地で人材不足に悩む企業」という受益者が特定されており、「誰が、どう変化するか」を示したインパクトの説明欄にも、多様なインパクトがどの受益者に起こるのかを「若」と「企」の字をつけることによって明示している。

（2）アウトカムの発現段階（時期）による識別

多様な便益の把握には、受益者の特定だけでなく、いつの時期にどのような便益が発生するのかを予想することも重要になる。そのため、アウトプットとアウトカムを初期、中期、長期、の3段階で記述するのが標準手順となっている。図1では、初期に若者の引きこもりが解消され、自己肯定感の向上と就労意欲の醸成という成果が期待されることが示され、この成果の次に中期では就労に成功し、長期には被災地域の担い手になっていくというロジックが示されている。

以上の2つの特徴は、次に説明する作戦ロジック・モデルで含まれない要素であり、仮にタイプ（B）の作戦ロジック・モデルの中で無理に勘案しよう

図2 減量作戦のプログラム・ロジック・モデル



筆者作成

とすれば、混乱材料となるものである。

3. タイプ（B）：作戦マネジメントのためのロジック・モデル

作戦ロジック・モデルの構造

作戦マネジメントのために策定するタイプ（B）のロジック・モデルは、通常、単一あるいは少数の作戦目的と目的達成のための複数の手段のセットで構成される。図2は「減量作戦」と題して極めて単純化したプログラム・ロジック・モデルの構造と構成要素を示したものである。

社会的インパクト評価に使われるタイプ（A）のロジック・モデルは、事業や活動の社会的価値を訴求するために便益を包括的体系的に把握するための基礎的情報として作成されるが、タイプ（B）の作戦ロジック・モデルは「優れた作戦を策定し、その作戦を効果的に遂行するため」に作成される。対外的に作戦の良さと作戦目的の価値を理解してもらうことも重要だが、作戦と作戦によって発現する成果の社会的価値を把握することは主目的ではない。

作戦ロジック・モデルでは2つのレベルでアウトカムを記述するのが一般的

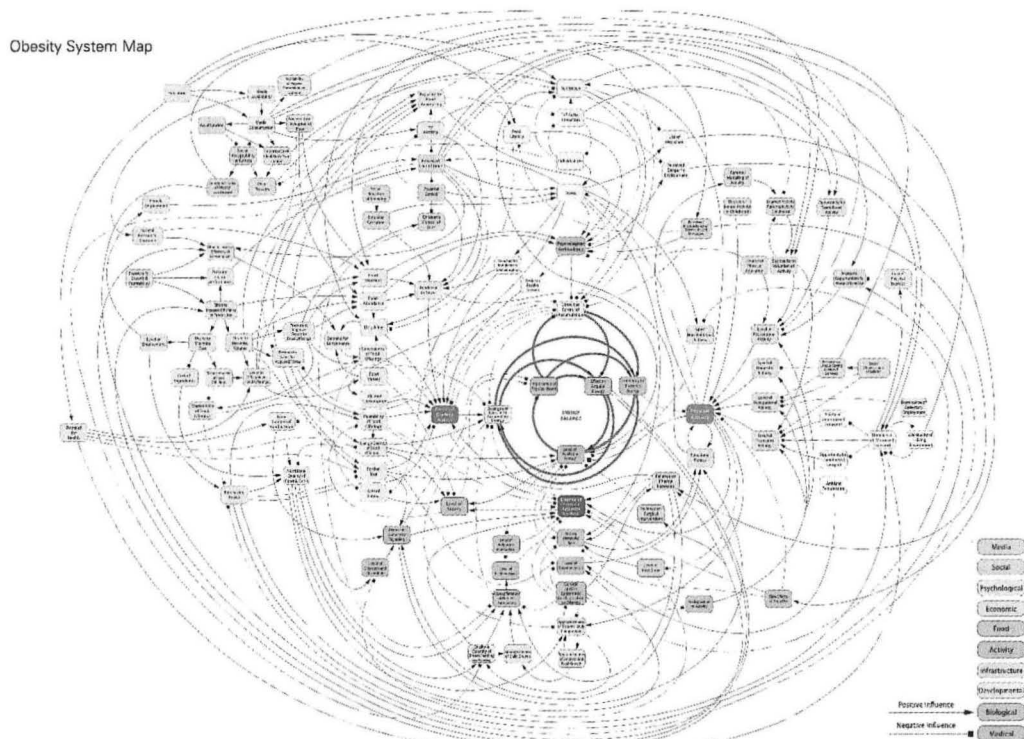
である。図2に示されている通り、上位のアウトカムは最終アウトカム、下位のアウトカムは中間アウトカムと呼ばれている。作戦構造として見た場合は、最終アウトカムは上位目的、中間アウトカムは作戦目的と呼ばれることが多い。作戦目的（中間アウトカム）の記述は作戦がどのように成果を出しているかを把握、評価するために最も重要な部分だが、上位目的（最終アウトカム）の記述は作戦目的の達成が最終的にどのようなアウトカムに貢献するかを示すもので、この2つによって作戦の企図が定義される。

ロジック・モデルを示すことによって作戦が見える化されるが、重要なのは作戦遂行者達や協働者達と作戦を共有することと、作戦策定・作戦遂行の際に随時作戦を改良し、持続的に質の向上を図ることである。そのため、このタイプのロジック・モデルでは「手段の体系」をしっかりと記述することが必要になる。社会的インパクト評価も事業の改善につながるとされているが、タイプ（A）のロジック・モデルでは事業の中でどのような具体的な活動が行われるのか、手段レベルの活動の詳細が記載されないため、持続的な作戦改善のための情報は得られない。

タイプ（A）のロジック・モデルには多種多様なアウトプットとアウトカムが記載されるのに対し、タイプ（B）の作戦ロジック・モデルには上位目的も作戦目的も、それぞれ「単一あるいは少数の作戦目的」しか記載されない。理由は簡単で、作戦ロジック・モデルを作成する際には作戦目的を絞り込むためである。

図2では体重減が作戦目的となっているが、生活習慣病のリスクを減らすという上位の目的（最終アウトカム）に貢献する中間アウトカムは、体重減の他にも数多く考えられる。また体重を健康に減らすための方法もいろいろ考えられる。作戦は1つのロジック・モデルで描かれたもの以外に数多く考えられるが、多くの目的を同時に追求するよりも、選択と集中によって資源の制約の中で最も効果的にアウトカムに貢献できる作戦を立案するというのが作戦マネジメントの考え方である。

図3 肥満に関するシステム・マップ



Government Office for Science, UK Foresight, Tackling Obesity: Future Choices – Building the Obesity System Map October 2007
<https://www.gov.uk/government/publications/reducing-obesity-obesity-system-map>

図3は英国政府が公表している「肥満に関するシステム・マップ」で、図の中央にある「エネルギー・バランス」という変数と関係を持つ多くの変数が、マスコミ、社会、心理学、経済、食物、活動、インフラ、開発、生物学、医療、の10分野に色分けされ、変数間関係が矢印で表記されている。日本で同じようなシステム・マップを作成すると、例えば「マスコミ」という変数群の中で、グルメ番組が多いことが肥満に関係する、といった変数間関係が示されるかもしれない。このようなシステム・マップは、英国の政策として肥満を減らすことが重要課題と考えられているために作成されているものだが、このように多種多様な要因が肥満に関係することから見ても、肥満に関する作戦が極めて数多く考えられることがわかる。このような多数の要因のうちどれをターゲットにして作戦を立案するか、というのが効果的な作戦を考える第一歩となる。

業務棚卸

作戦ロジック・モデルを作成するにはまず作戦目的を設定し、その後目的達成のための手段の体系を考えるという手順が考えられるが、実際にタイプ(B)のロジック・モデルを作る場合には、すでに一連の業務活動が行われている状況で作戦を記述することが多い。これまでロジック・モデルを作成したことがない自治体で作戦ロジック・モデルを活用する場合を考えると、大多数の部署では現在進行中の業務について作戦体系化を行うことになる。仕事は毎日やっているが、どのような作戦目的のために行っている仕事なのか、アウトカムを明示したことはなく、毎日の仕事も作戦手段の体系の中に位置づけたことはない、という職場で作戦ロジック・モデルを作成することになるのが一般的である。このように、既存の組織の中で作戦ロジック・モデルを作成する際には、これまで全く取り組んでいなかった作戦を新たに作成するというケースはむしろ大変少ない。

このため、多くの組織ですでに取り組んでいる業務活動をロジック・モデルとして体系的に見える化するには、まず業務活動の棚卸が必要になる。すでに

表 1 市保健センター業務のロジック・モデル

最終アウトカム (上位目的)	健康な市民が多くなる
中間アウトカム (作戦目的)	(1) 健康維持・増進に務める市民が多くなる (2) 感染症・食中毒などの健康被害が少なくなる
01	〔疾患予防〕市民が健康維持・増進活動に必要な支援を受ける
0101	健康維持・増進の場や機会の提供
0102	健康維持・増進に役立つ情報の提供
0103	健康維持・増進実践の促進・指導
0104	関係機関との連携活動
02	〔疾患発生対応〕市民の健康異常が早期に発見される
0201	健康異常の早期発見機会の提供
0202	健康異常発見後の対応のための情報提供・助言指導
0203	関係機関との連携活動
03	〔被害予防〕発生の恐れがある健康被害が未然に予防される
0301	予防接種など、予防機会の提供
0302	予防に関する広報、知識・情報提供
0303	発生拡大を防ぐための指導、(強制を含む)措置
0304	医師会等関係機関との連絡、体制づくり、情報収集
04	〔被害発生対応〕発生した健康被害が軽減・抑制される
0401	健康被害の速やかな軽減(受診、治療、入院、静養)の支援
0402	健康被害の救済(後遺症、生活上の問題への対応)、補償
05	〔制度整備〕市民の健康維持・増進支援のための社会制度が整備される
0501	社会制度の整備・改善のための関係機関への働きかけ
06	〔課題発見〕地域の新たな健康課題が発見され、対応される
0601	健康課題に関する情報収集と課題発見・措置

20年以上前から組織的にロジック・モデル作成に取り組んできた静岡県や四日市市でも、最初に取り組んだのはこの業務棚卸作業である。

表1は、ある市の保健センターが行っている作戦ロジック・モデルを表形式で記述したものである³⁾。タイプ(B)の作戦ロジック・モデルは手段の階層が末広がりになるため、このような表形式で記載するのが一般的で、実用的である。

表1も実際に市役所保健センターの業務の棚卸をして作成したものだが、棚卸作業では、対象となる業務活動を網羅しつつ、活動を種類別にグループ化し、それぞれのグループがどのような目的のために行われているのか、活動目的を記載する。

表1では0101、0102、などの4桁コードが付けられたものがこの活動のグループになる。もちろん、このようなコードが付けられるのは把握された活動グループを更に目的別に体系化した後になるが、結果的に0101から0104までの活動群は市民の疾患予防という目的のために実施されている活動であるという整理が行われている。

この保健センターのロジック・モデルでは、作戦目的の欄に記載されているように、自分自身で病気にならないよう「健康維持・増進に努める市民が多くなる」という成果と、一般市民の努力だけではなかなか防ぎ切れない「感染症や食中毒による健康被害が少なくなる」という成果の2つが作戦目的とされているが、これらのアウトカムは最初から明示されていたわけではなく、業務棚卸によって手段の体系が見えるようになってから論理的な作戦目的として確認され、記載されたものである⁴⁾。

³⁾ このロジック・モデルの作成にあたっては、2006年当時明治大学ガバナンス研究科に在籍した中山和恵氏（亀岡市保健師）の協力を得た。

⁴⁾ 業務棚卸に関する詳細な解説は、古川俊一・北大路信郷『新版・公共部門評価の理論と実際』日本加除出版2001年、第2部第3章「業務棚卸による作戦の記述と評価」を参照されたい。

1つの職場で業務棚卸を行い、作戦ロジック・モデルの作成に取り組んでみると、多くの困難に直面することが少なくない。業務内容は熟知しているのにその目的であるアウトカムが設定できない、1つの課の中に複数の作戦が行われてることがわかるまでに多くの時間を費やした、作戦ロジック・モデルはできたが作戦に貢献しない業務活動があることが分かり、その処理に悩んだ、など、納得できるロジック・モデルができるまでに多くの職員が苦勞するのが普通である。

タイプ（A）との違い

保健センターのロジック・モデルを見てわかるとおり、タイプ（B）の作戦ロジック・モデルは体系的で具体的な作戦活動が明確に見えるようになっている点でタイプ（A）とは明確な違いがあるが、その他にもタイプ（A）では重要であった「受益者の特定」と「発現時期別のアウトカム記述」が示されていないという違いも指摘しておきたい。

まず「受益者の特定」が必須とされないのは、タイプ（B）のロジック・モデルには便益の総量を把握するという目的が伴わないためである。これは保健センターのような組織の活動の場合に便益の把握が不要だというわけではない。保健センターが自治体組織であるからといって、センターの活動がもたらす便益の大きさに関心を持たなくてもよいということにはならない。当面、保健センターはNPOのように民間資金の獲得に努める必要がないかもしれないが、投入資源に対してどれほどの便益を生み出しているのかを評価することの意義は認めるべきである。ただし、そのような評価をするのであればタイプ（A）のロジック・モデルを使うべきである。

表1のようなタイプ（B）のロジック・モデルは作戦自体の質向上と作戦遂行の質向上のために作成する。タイプ（B）でもどのようなステークホルダーが作戦の成果により大きな影響を受けるのかを全く考えなくてよいというわけではない。より多くの市民が健康の維持向上に努めるとともに健康被害を受け

ないようになることで、さまざまなステークホルダーに便益がもたらされることは容易に想像がつく。健康でいられる本人とその家族はもちろん、従業員や関係者が病気になることで損失を受ける事業所や様々な組織、保険事業を運営する保険者、などなど、多様な受益者が想定される。しかし、タイプ（B）の作戦ロジック・モデルを活用する理由は、保健センターの作戦によって市民の健康が守られるという目的がよりよく達成されるよう、質の高いマネジメントを行うためであって、受益の総量を把握するという目的はこのロジック・モデルの活用法には含まれない。

ただし、作戦のアウトカムを設定する際にはステークホルダーの立場によって何が重要なアウトカムなのかが異なる場合が多い。そのため、丁度バランスト・スコア・カードの戦略マップを作成するときのように、作戦ロジック・モデルのアウトカム設定の際には主要なステークホルダーからみたアウトカムについて考えることが多い。また後述するように、作戦遂行の協働者達とロジック・モデルを協働で作成することも、質の高い作戦策定のために極めて効果的である。タイプ（B）の作戦ロジック・モデルにステークホルダーの記述はないが、アウトカム設定にはステークホルダー達を念頭に置くことが重要になる。

一方、「発現時期別のアウトカム記述」については、タイプ（A）と同じように最終アウトカムと中間アウトカムの発現時期が長期と中期になる作戦も、もちろんあり得る。しかしそのような発現時期の大きな違いが多くの作戦にあてはまるわけではない。表1の保健センターの作戦ロジック・モデルでは、「健康維持・増進に努める市民が多くなる」のが中期の段階、「健康な市民が多くなる」のがそれより後の長期の段階、という想定は全くされていない。保健センターの健康づくりサービスによって1人でも多くの市民が健康に気を付けるようになれば、その結果多くの時間を掛けずに健康な市民が増えると想定されている。

作戦ロジック・モデルでは、アウトプットの産出から中間アウトカムの発現、最終アウトカムの発現がさほどの時間を置かずに一連の現象として発生すると

想定される例も多い。行政サービスの中には成果が出るまでに多くの時間がかかるものもある一方で、選択と集中によって特定の目的に特化した作戦の場合には即効性が期待されるものも少なくない。要するに、作戦ロジック・モデルの場合は初期、中期、長期、という時期の違いを常に考えねばならないという理由がない。

4. 作戦ロジック・モデル作成の注意点

手段の体系と事業の分類

作戦ロジック・モデルを作成する際、最も多く見られる誤りは「手段の体系」ではなく、「事業の分類」を記載してしまうというものである。手段の体系とは、「活動」の体系的な記述を意味するもので、事業の体系ではない。特に自治体では日常的に事務事業という単位を使うことが多く、総合計画の実施計画等の行政計画に事業を分類してラベルを付けることがよくあるため、活動ではなく事業や事務事業をグルーピングしたものを「体系」と呼ぶ習慣がある。政策評価の単位にも事務事業を使うのが一般的である。しかし、作戦ロジック・モデルに事業を使ってしまうと、作戦マネジメントができなくなる。

表2は、表1のロジック・モデルを作成した保健センターで実際に行ってい

表2 事業分類の例

01 健康づくりの推進
0101 健康づくり組織の育成事業
0102 健康推進事業
0103 健康保養地拠点づくり
0104 健康管理システム整備事業
02 保健活動の推進
0201 母子の保健教室事業
0202 母子の健康診査事業
0203 母子の健康相談事業
0204 成人保健対策事業
0205 基本健康診査等事業
0206 がん検診事業
0207 39歳以下健康診査事業
0208 歯科保健推進対策事業

る事業の一部について、活動体系ではなく、事業分類を行ってみたものである。

実はこの表は当該保健センターが従前から持っていた業務概要書に記載された事業の体系表の一部である。これを見ると、2桁コードの記述は4桁コードの事業を括ってラベルを付けたもので、2桁と4桁は目的と手段の関係になっていない。また4桁は事業名であるため、その中でどのような活動が行われているのかがわからない。

自治体で作戦ロジック・モデルを作る際、業務棚卸（活動の体系化）をせずに手段として事業や事務事業を使ってしまうと、活動内容が見えなくなるだけでなく、実際に行われている活動が網羅されなくなるという問題も生じる。事業や事務事業と呼ばれる単位は基本的に予算の単位になっているため、事業予算が付いていない業務活動がロジック・モデルに含まれなくなってしまうという問題である。

表3は、ある県が行っている企業誘致業務の作戦ロジック・モデルだが、この表の右端には4桁コードの作戦活動に関連する事業の名前と予算額が記載されている。この企業誘致作戦が実施された年度の事業予算は事業費計に示されているとおり36億円弱だが、その大半は0204の企業立地優遇措置のための資金である。4桁コードの作戦活動群は13種あるが、そのうち事業予算が付いているのは4種だけで、その他の作戦活動には事業予算がない。仮に事業を単位に作戦体系を作ろうとすると、多くの作戦活動が除外されてしまう。

事業を単位として作戦ロジック・モデルを作ってしまう傾向は自治体だけでなく、NPOや企業のCSR部門などにもよく見られるもので、事業名を書くことによって活動を表現したことになるという思い込みがある。社会的価値を把握するためのタイプ（A）のロジック・モデルでは事業を単位とすることに何ら問題はないが、作戦と作戦活動の高度化をねらいとする作戦ロジック・モデルでは事業を単位としないことが重要になる。

表3 A県企業立地推進作戦ロジック・モデル

業務コード	目的・業務内容	指標	○年度実績	事業費
施策目的	企業立地の促進	企業立地件数	41件	
業務目的	国内外からの企業誘致の推進・県内既存企業の投資促進	企業誘致活動件数	488件	01～03事業費計 3,589,391千円
01	国内企業誘致・既存企業定着活動			(01計 10,908千円)
0101	企業への用地紹介・資料提供			企業立地促進強化事業費 8,524千円
010101	企業立地説明会開催(展示会出展)			
010102	企業訪問・引合い対応・現地案内			
010103	各種パンフレット作成・配布、インターネットホームページ作成等			
010104	特別企業訪問			
0102	企業立地情報収集			商工業総合振興対策費(企業立地推進対策関係) 4,382千円
010201	企業リサーチ調査委託			
010202	企業立地情報連絡会の開催			
010203	市町・企業・関係機関との協議・情報交換			
0103	企業立地市町推進連絡会の運営			
010301	総会・幹事会			
010302	立地環境説明会(工業団地視察等)			
010303	企業立地セミナー			
010304	研修会			
0104	産業集積推進本部の運営			
010401	本部会議の開催			
010402	作業部会(工業用地開発相談部会)の開催			
02	工場立地に係る指導・助成等			(02計 3,572,485千円)
0201	特定工場出立審査等			
020101	受付・内容審査等			
020102	審査結果の企業通知			
020103	市との連絡調整			
0202	緑化表彰			
020201	市町へ該当企業照会			
020202	候補企業選定			
020203	経産局へ推薦			
020204	推薦結果の企業通知			
0203	工場立地意向調査			
020301	市町への照会			
020302	報告書作成			
020303	主要企業の立地状況作成・配布			
0204	企業立地優遇措置			新規産業立地事業費助成 1,900,000千円 地域産業立地事業費助成 1,000,000千円 その他企業立地支援事業費助成 672,485千円
020401	ふるさと融資			
020402	新規産業立地事業費助成			
020403	地域産業立地事業費助成			
020404	原子力発電施設周辺地域企業立地支援事業費助成			
020405	被災企業の一時的転支援			
020406	補助制度の見直し			
0205	企業立地促進法の対応			
020501	関係市町・部局との調整・協議			
020502	基本計画策定・変更関係作業			
020503	経済産業省との連絡・調整			
020504	企業立地計画等の審査・承認			
03	工業用地の安定供給			(03計 6,000千円)
0301	工業用地安定供給推進事業費助成			工業用地安定供給推進事業費助成 6,000千円
0302	工場適地調査			
030201	市町へ候補地照会			
030202	経産局・農政局との調整			
030203	報告書作成			
0303	工業用地情報の収集等			
030301	工業用地情報の収集・管理			
030302	工業用地開発基礎調査			
0304	新都市開発整備事業の推進			

作戦記述の具体性と論理性

作戦ロジック・モデルを作成する際には、まず第1に目的と手段の記述が具体的でしっかりとイメージできる表現でなければならない。特にアウトカム（上位目的と任務目的）は抽象的表現になりやすい。「地域の活性化」、「男女共同参画」、「青少年の健全育成」、といった表現は行政が頻繁に使う言葉だが、どのような変化を実現するのかという具体的な状況がイメージできないため、このようなアウトカムの記述では作戦目的も作戦手段も考えることができない。アウトカムの表現が抽象的なことを避けるために、アウトカムに対応する指標を考えるのは効果的である。地域の活性化が地域経済の成長を意味するならば、いくつかの地域経済指標を考えて、どのような面で経済成長を実現するための作戦が必要なのか、具体的に検討することになる。もちろん指標が設定できないアウトカムもあって、指標設定ができないというだけでそのアウトカムを排除するべきではないが、常にアウトカム指標について考えることは有用である。

作戦構造を組み立てるうえでしばしば起こるのは、目的と手段の間に論理的な因果関係がなかったり、目的と手段が逆転したりする失敗である。表形式のロジック・モデルを作成したあと、01という活動群が本当に上位の作戦目的に貢献するのか、0101という手段が上位の01に貢献するのか、という論理的な関係を逐一確認する必要がある。

5. 作戦ロジック・モデルの活用法

プログラム評価による作戦マネジメント

タイプ（A）のロジック・モデルが便益を把握するための基礎的情報であるのと同じように、タイプ（B）のロジック・モデルも作戦体系を記述して作戦に見える化しただけでは十分活用したことにはならない。作戦ロジック・モデルは品質経営のための基礎的情報と考えるべきである。作戦自体の持続的改善と作戦遂行活動の持続的改善を行うことで、作戦の成果を持続的に向上させる

ことにより、タイプ（B）のロジック・モデルの活用価値が高まる。このような利用法を作戦マネジメントと呼んでいるが、作戦マネジメントを具体的にを行うための方法がプログラム評価である。

プログラム評価は次の5種の評価から成るとされている。

- ①作戦に対するニーズについて評価する「ニーズ評価」
- ②作戦構造の論理性と質の高さを評価する「セオリー（理論）評価」
- ③作戦遂行の質を評価する「プロセス（遂行）評価」
- ④作戦の効果を評価する「インパクト／アウトカム評価」
- ⑤作戦の費用対効果を評価する「効率性評価」

プログラム評価については要点を解説した文献が発表されているので、ここでは作戦ロジック・モデルを使ってプログラム評価を実践することが作戦マネジメントの基本であることを述べるに留める⁵⁾。

作戦マネジメントは、作戦によってできるだけ大きな成果得るためのマネジメントである。作戦の成果は、作戦自体の質の高さ、作戦を担当する人員の技能知識や動機水準、利用できる資源、周囲の理解支援、など多くの要因によって左右されるが、作戦マネジメントの核となる活動は、これらの多種多様な要因について、少しでも有利な状況になるよう、持続的な改善を実現することである。どれだけ改善が創出されるかがマネジメントの質を表す指標になる。

作戦ロジック・モデルによる権限委譲

自治体では多くの行政サービスが民間主体によって提供されている。業務委託や協定による指定管理が極めて広範に行われているが、民間事業者を活用する際に重要なのはできる限り民間事業者の自立性に任せることである。特に指

⁵⁾例えば、北大路信郷「府省におけるプログラム評価活用の可能性、意義と課題」『評価クォーターリ』2015年4月 No.33、源由理子「政策評価におけるセオリー評価の実践～『実践家協働型探索モデル』の可能性」『ガバナンス研究』2013年 No.9

定管理の場合は、それまで直営で行っていた施設運営を民間事業者に託すので、直営の時には発生しなかった取引コストが発生する。指定管理業務を担当する職員ならよく知っているはずだが、直営なら不要な業務が多々発生する。それでも民間事業者を活用するとすれば、それは民間ならではの改善改革能力を引き出し、効率的かつ効果的な運営のために持続的に改善改革を行うという、行政には苦手な経営能力を活かすことが肝要になる。仮に詳細な仕様書を作って改善改革、自立的経営ができないようなやりかたで業務発注し、なおかつ直営よりも低コストで業務を行うことを民間事業者に強いれば、コスト削減できるのは人件費の部分くらいになってしまう。結果的に行政がワーキングプアを作り出したり、不安定な非正規雇用を拡大したりすることになる。

民間事業者の経営能力を十分引き出すためには、詳細な発注仕様を作らず、手段選択、手段実施の自由度を高くする必要がある。とはいえ、丸投げするだけでは、本来の公の施設としての政策目的が達成されなくなる恐れがある。そこで役に立つのが作戦ロジック・モデルの共有である。自治体と民間パートナーが指定管理業務について協働で作戦ロジック・モデルを作ったうえで、例えば4桁コード以下の手段については、民間事業者が自由に変更できるというようなルールを作るという方法である。これにより、重要なアウトカムやアウトプットを実現することについては民間事業者に確実な結果を要求する一方、手段は自由に選択・変更することを認めることができ、民間事業者は本来の改善改革の能力を発揮することができる⁶⁾。

このような作戦ロジック・モデルの活用法は、自治体の指定管理者制度だけでなく、公民を問わず代理人（エイジェンシー）に業務を委託する場合に広く応用することができる。もちろん、組織内での権限委譲にも活用できるし、例

⁶⁾ このロジック・モデルを活用した権限委譲の手法については、下記を参照されたい。

北大路信郷「自治体における公共調達改革の課題－指定管理者制度活用のために－」『ガバナンス研究』2010年 No.7

えば部下には4桁以下の手段を自由に考えさせるというやりかたをすれば、現在多くの支持を得ている「創発的戦略」を実践することも容易になる⁷⁾。

協働による作戦マネジメント

作戦ロジック・モデルは、上記のようなサービス供給パートナーの間だけでなく、協働パートナーやサービス利用者との間でも共有でき、作戦効果を高めることができる。公共部門の作戦は行政と地域住民など民間主体が協働で遂行することが決定的に重要であることが多い。防災、健康づくり、資源循環、産業振興、などなど、多くの行政分野で実際にアウトカムに大きく貢献する活動をするのは住民など民間主体である。このような分野で行政が勝手に作戦を作っても、実際にアウトカムに必要な活動を行う地域の民間主体が作戦の存在さえ知らないというのでは、大きな成果は期待できない。

このような地域の作戦を共有するために最も効果的なのは、作戦策定の段階から協働することである。作戦マネジメントのPDCAサイクルの最初から協働して、行政と住民が一緒に作戦を策定するというアプローチである。

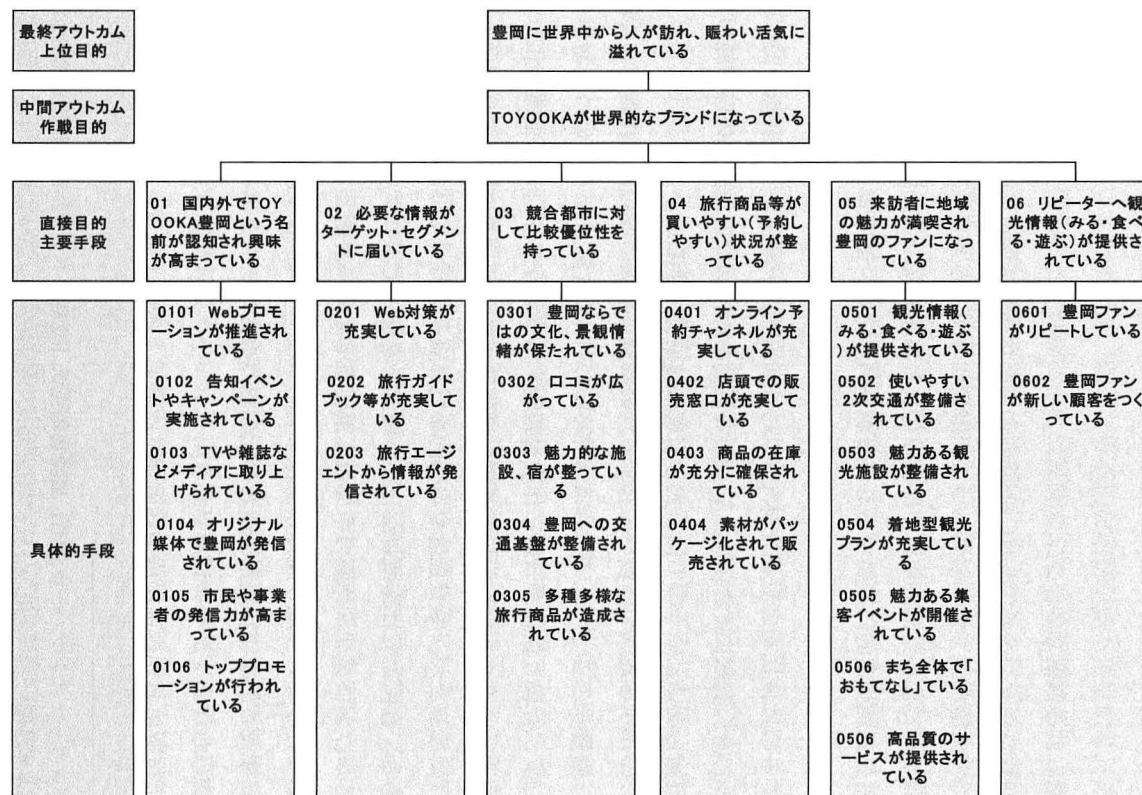
最近、いくつかの自治体でこの協働作戦マネジメントの取り組みが見られるようになったが、中でも最も本格的な取り組みを行っているのは兵庫県豊岡市である。豊岡市では作戦ロジック・モデルを使ってプログラム評価を実施しているが、プログラム評価の中で最も重要なセオリー評価とプロセス評価を市民協働で行うという取り組みが実際に行われている⁸⁾。図4は豊岡市がインバウンド拡大のために、観光事業者やその他の市民ステークホルダー達と協働で作成したロジック・モデルである。

市役所における市民協働作戦マネジメントの考え方は、NPOや企業のCSR

⁷⁾ヘンリー・ミンツバーグ他著、齋藤嘉則監訳『戦略サファリ』東洋経済新報社2013年 232-237頁

⁸⁾真野毅「プログラム評価による自治体戦略の協働マネジメント～豊岡市における新しいガバナンス体制の試み～」『日本評価研究』2015年 Vol.15 No.1

図4 豊岡市市民協働作戦ロジック・モデル（大交流作戦）



でも活用することが可能である。サービスの対象者が作戦ロジック・モデルの策定段階から協働することにより、サービス・ユーザーのニーズを最も的確に反映した作戦を策定することができる。実際にこの考え方を取り入れてロジック・モデルを作り始めた企業もあり、CSR 担当者だけでは考え付かなかったような作戦手段が創発され、作戦に含められるという例が現れている。

以上、作戦ロジック・モデルの活用法についていくつか紹介してきたが、本稿の前段で述べたように、社会的インパクト評価に用いるタイプ(A)のロジック・モデルは社会的価値の把握という目的のためには有用であって、タイプ(B)の作戦ロジック・モデルと比べてどちらがよいかを議論するようなものではない。また、本稿では触れなかったが、近年、セオリー・オブ・チェンジの考え方を使ったロジック・モデルを始め、それぞれの目的に合ったロジック・モデルが考案され、利用されている。実際のバリエーションはかなり多く、利用する場合にはそれぞれの性質や利点、限界などを十分認識する必要がある。